

## ESTUDIOS

---



# COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SECTOR PÚBLICO\*

Sebastián Martín-Retortillo

Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Complutense

## 1. La posible aplicación a las Comunidades autónomas del artículo 128.2 de la Constitución

El artículo 128.2 CE es también referible a las Comunidades autónomas. Reconocimiento, pues, con carácter general de su iniciativa pública económica. Consecuentemente, posibilidad de que lleven a cabo la constitución del correspondiente sector público: sector público propio de cada Comunidad. Así lo han reconocido además de modo uniforme la totalidad de los Estatutos de autonomía.

Son significativas las posibilidades que para las Comunidades autónomas se derivan *directamente* del artículo 128.2 CE. Algunas, indiscutidas e indiscutibles: establecimiento por las Comunidades autónomas de un sector público económico propio en concurrencia con el privado. Otras, más polémicas, sobre las que existen posiciones contradictorias: ¿Puede una Comunidad autónoma llevar a cabo *directamente*, y por la ley de su Asamblea, la reserva a su sector público de determinados recursos o servicios esenciales en los términos previstos en el referido artículo 128.2 CE? El interrogante tiene una clara respuesta positiva. No obstante, y en un primer momento, no parece que las posiciones sostenidas al respecto fueran definidas y precisas. Incluso las soluciones que sobre ello recogen algunos Estatutos parece se decantan por la solución contraria. Un planteamiento que, sin embargo, y por lo que después se verá, debe ser abandonado: la posibilidad de formalizar la reserva de recursos y servicios esenciales prevista en el artículo 128.2 CE puede actualizarse también por parte de las Comunidades autónomas. Más adelante veremos en qué términos.

El tema expuesto está hoy resuelto de forma explícita y con carácter general en el artículo 86.3 *in fine* de la LBRL. Este texto, referido a las Administraciones locales, no era ciertamente el más adecuado para llevar a cabo los pronunciamientos que recoge respecto al Estado y a las Comunidades autónomas: después de declarar la reserva a favor de las Entidades locales de una serie de servicios, establece también que la reserva la pueden realizar igualmente el Estado y las Comunidades autónomas. Una posibilidad que, sin embargo, y al margen del recordatorio que de ella hace la LBRL, se derivaba ya *directamente* del propio texto constitucional.

El artículo 128.2 CE señala que *mediante ley se podrán reservar* al sector público determinados recursos o servicios esenciales. Tal ley, ¿puede serlo también de las Comunidades autónomas? Es aquí, obviamente, donde radica el núcleo de

---

\* El presente trabajo constituye uno de los apartados del estudio que sobre el sector público recojo en mi libro *Derecho administrativo económico* de próxima publicación por la Editorial La Ley.

la cuestión planteada. Su solución, en última instancia, será consecuencia directa de la que se adopte acerca de si las alusiones que la Constitución hace al término ley son sólo referibles a las leyes del Estado o comprenden también, como en muchos supuestos parece lógico, las leyes de las Comunidades autónomas.

El tema expuesto no cabe resolverlo desde la simple valoración semántica del término. Tan leyes son unas como otras. La posibilidad de reserva es referible genéricamente al ejercicio de la potestad legislativa que, constitucionalmente, corresponde tanto al Estado como a las Comunidades autónomas. De ahí que sea preciso abordar la cuestión planteada acudiendo a vías diferentes, complementarias entre sí. Se trata, en definitiva, de valorar en su *conjunto* el ordenamiento constitucional a través del análisis sustantivo del contexto en el que el término ley se recoge. En cualquier caso, es manifiesta la insuficiencia de las conclusiones que, un tanto apriorísticamente, pretendan alcanzarse desde una perspectiva estrictamente nominal.

En concordancia con lo que acaba de recogerse cabe señalar, en primer lugar, que en algunos supuestos es el propio texto constitucional el que, a la vista de los términos empleados, permite inferir de forma directa que se trata de una ley del Estado (arts. 107, 133, 134, 135, etc. CE). En otros, se alcanza también análoga conclusión según el contexto mismo del propio sistema que establece la CE (art. 53.1). Criterios que, a su vez, es necesario integrarlos, lógicamente, con los que se deducen de la distribución competencial establecida a la vista de los artículos 148 y 149 CE. De ahí que consecuentemente con estas consideraciones, cabe concluir que las referencias que la Constitución hace al término ley pueden comprender también en algunos supuestos leyes de las Comunidades autónomas que, en todo caso, vendrán referidas a actuaciones que resulten encuadrables en sus competencias.

Tal es, entre otras, la hipótesis que recoge el artículo 128.2 CE. Reserva, también al sector público de las Comunidades autónomas mediante ley de las mismas, de recursos y servicios que sean de la competencia de aquélla. Una posibilidad en la que, junto al de carácter competencial, juega también el límite que se deduce del propio sistema constitucional. Lógicamente, el que imponen los principios que el texto de la Constitución sanciona. Todos ellos operan siempre con carácter general; también, cuando la reserva se hace por ley de Estado. No obstante, es fácil comprender que en el caso que nos ocupa tienen especial significado. La reserva que pueden actualizar las Comunidades autónomas deberá concretarse, además, junto a su ámbito competencial, al de su propio territorio: de ahí que, en relación con este punto, tengan especial relieve, por ejemplo, los principios constitucionales que hacen referencia al «equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1), a la libre circulación de bienes (art. 139.2) o a «los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.1.13), a la «actividad económica general» (art. 131) o a la inequívoca e ineludible existencia de garantizar «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1), entre los que, obviamente, hay que citar también el derecho a la libertad de empresa (art. 30). Preceptos que, junto a otros, han sido reiteradamente acogidos a raíz de la STC de 28 de enero de 1982 para configurar el principio de unidad de mercado: auténtica y verdadera «exigencia de que el orden eco-

nómico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado». Estas consideraciones tienen ciertamente especial relieve. No cabe negarlo. De todos modos, es obligado reconocer que, a la postre, el ejercicio de la potestad legislativa por las Comunidades autónomas al amparo del artículo 128.2 CE debe operar, *como en cualquier otro supuesto*, en el que se actualiza la referida potestad, en el marco de los principios constitucionales. Respetados esos principios que condicionan el ejercicio de su potestad legislativa, no hay obstáculo en reconocer que las Comunidades autónomas pueden ejercer a través de sus leyes la reserva prevista en el artículo 128.2 CE.

## 2. El sector público propio de cada Comunidad autónoma: posibilidades

La posibilidad de las Comunidades autónomas de establecer su correspondiente sector público resulta incuestionable. Explícitamente fue recogida desde los primeros Estatutos (art. 10.24 EV; art. 12 EC); después se reiteraría prácticamente en todos los restantes (art. 18.1.2 EAn; art. 10.1.j EAs; art. 34.1.7 ECV; art. 35.1.14 EAR; art. 26.21 ECL; etc.). En ocasiones, los Estatutos recogen la posibilidad señalada añadiendo, además, que se reconoce también a la Comunidad la facultad de instar al Estado la creación de empresas mixtas que estimulen la actividad económica en su ámbito territorial (art. 57.2 EAR).

El tema lo recogen los textos estatutarios entre las competencias exclusivas de las distintas Comunidades autónomas. Ello comporta, pues, la consiguiente heterogeneidad de potestades —legislativas, reglamentarias, etc.— que tales competencias exclusivas conllevan. En ocasiones, el enunciado señalado se formula en sus puros términos, sin matización alguna. Así, por ejemplo, el artículo 10.24 EV: «la Comunidad autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva... 24). Sector público *propio* del País Vasco...». En otras, las competencias se enmarcan con unos condicionamientos que, explicitados o no, son siempre en todo caso de inequívoca aplicación: es la fórmula que, iniciada con el artículo 12.7 EC, sería asumida posteriormente en todos los restantes. Dice así:

«De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

»... 7) Sector público económico de la Generalidad.»

Establecimiento, pues, con un marcado sentido limitativo, del marco en el que las Comunidades autónomas pueden constituir su propio sector público. El enunciado se formula recordando explícitamente los principios que condicionan tal posibilidad. Recordatorio que, en cierto modo, puede resultar incluso innecesario: derivados directamente los citados principios del texto constitucional, su cumplimiento es en todo caso de una obviedad manifiesta.

La competencia de las Comunidades autónomas para constituir el correspondiente sector público, competencia exclusiva, es lógicamente, una de las compe-

tencias de carácter intrarregional (J. Tornos; S. Muñoz Machado). La casi totalidad de los textos estatutarios la sancionan al abordar el siempre debatido tema de las competencias que corresponden a cada Comunidad. En algunos casos, sin embargo, el enunciado se completa. Es formulado también desde la perspectiva instrumental que ofrecen las empresas públicas para la posible prestación de determinados servicios públicos; así, el artículo 54 EC señala que «la Generalidad podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia». Por otra parte, debe notarse también que en buena parte de los textos estatutarios se percibe un inequívoco énfasis al enunciar la posibilidad de que las Comunidades autónomas constituyan su propio sector público: así, se habla de la «creación y gestión de un sector público regional propio del Principado» (art. 10.1.ª EAs) o del «sector público regional propio» (art. 26.1.21 ECL) o del «sector público regional propio de la Comunidad» (art. 35.1.14 EAR), etc.

### 3. Participación de las Comunidades autónomas en el sector público estatal: procedimiento y fórmulas

El tema hasta ahora analizado, sin embargo, no ha sido objeto de mayor discusión. En principio, es ampliamente reconocido. La cuestión realmente debatida, en su momento, y que sigue siéndolo todavía, es la de que existiendo un sector público estatal al constituirse las Comunidades autónomas, ¿cuál era la relación que cabría establecer entre estas últimas y aquél? Planteamiento obligado, ya que de tal relación se deriva un inequívoco condicionamiento: el sector público estatal y el que cada Comunidad pueda establecer son realidades marcadamente interdependientes. La extensión y alcance de cada uno de ellos determina en cierto modo la del otro. De ahí, la necesidad de establecer los cauces pertinentes de conexión y, en su caso, de mutua intervención y participación. Exigencia tanto más acentuada si consideramos la trascendencia que en algunos ámbitos regionales tiene el sector público estatal. Es lógico que su gestión —sin plantear en ningún momento el tema de su titularidad— ni pueda ni deba establecerse de forma ajena a los intereses de la Comunidad correspondiente.

El dato que acabo de señalar es el que estaba en la base de alguna de las curiosas propuestas habidas de trocar el Instituto Nacional de Industria de acuerdo con criterios territoriales: se pretendía así la transferencia de buena parte de sus empresas a las distintas Comunidades. Una posibilidad que, sin perjuicio de reconocer, en algún supuesto muy excepcional, la conveniencia de transferir alguna empresa pública estatal a la correspondiente Comunidad autónoma, ha sido muy justamente criticada (G. Ariño). En primer lugar, es difícil adscribir territorialmente, con carácter excluyente, las empresas públicas más importantes. Lo más frecuente será que sus explotaciones e instalaciones se encuentren en el ámbito territorial de varias Comunidades autónomas. A su vez, la mayor parte de aquéllas operan además a nivel de toda la nación. Tal fragmentación hubiera supuesto igualmente un obstáculo considerable para llevar a cabo la definición y puesta en práctica de una política coherente del sector público con el sentido globalizador que la misma requiere.

Rechazo, pues, de la transferencia de empresas públicas estatales a las Comuni-

dades autónomas. El intento se reflejó abiertamente en alguno de los *proyectos* de los primeros Estatutos de autonomía. Así, el del País Vasco, en su artículo 12.8 atribuía a la Comunidad autónoma la ejecución de la legislación del Estado en relación con el sector público estatal. Hipótesis —transferencia de la ejecución— que en una materia como ésta suponía atribuir a la Comunidad autónoma toda la gestión y explotación de aquél. El mismo alcance, o todavía mayor, ofrecía el artículo 53 del proyecto del Estatuto de Cataluña: después de señalar el principio ya recogido de que «la Generalidad queda facultada para constituir un sector público autónomo» se indicaba que este último «se vinculará también con el estatal que exista en el territorio de Cataluña en los términos del apartado 12 del presente Estatuto» que, como se ha visto, sanciona la competencia exclusiva de la Generalidad en relación con las materias allí recogidas. Un intento que, además, trataba de concretarse, en la práctica, en la transferencia a las Comunidades Autónomas de las empresas públicas no deficitarias. Rechazo, pues, del mismo. Las propuestas señaladas, como es sabido, no prosperaron en los textos de los diferentes Estatutos. Por otra parte y hasta el momento, debe advertirse que la participación por vía patrimonial de las Comunidades autónomas en el sector público estatal ha sido, principalmente, a través de ampliaciones de capital en las empresas de desarrollo regional del INI —las llamadas SODIS—, en las que habiendo renunciado éste, la ampliación ha sido cubierta por las correspondientes Comunidades. La naturaleza y función de este tipo de empresas públicas explica y justifica la solución adoptada.

Asumida, con buena lógica, la solución expuesta, resultaba obligado plantear, en todo caso, un sistema de relaciones efectivas entre las Comunidades autónomas y las empresas públicas que constituyen el sector público estatal. Es éste, sin duda alguna, el núcleo central y más condicionante de la cuestión que nos ocupa.

El primero de los textos estatutarios, el EV, abandonadas las propuestas del proyecto, formula el tema de forma un tanto confusa y contradictoria en los artículos 11.2.b) y 12.7. El primero de los textos citados se refiere obviamente al sector público de la Comunidad; en otro caso, si se pretendiera referirlo al sector público estatal no tendría ningún sentido el artículo 12.7. Pues bien, el citado artículo 11.2.b) sanciona las competencias de la Comunidad autónoma en relación con su *propio sector público*, únicamente, en términos de desarrollo legislativo y ejecución. La fórmula, como antes indiqué, puede explicarse en cuanto responde a la tesis en un momento sostenida de que a las Comunidades autónomas les está vedado el ejercicio *directo* de las posibilidades de reserva contenidas en el artículo 128 *in fine* CE. La acogen también otros textos estatutarios (art. 28.4 *versus* art. 30.1.6 EG; art. 32.1.3 *versus* art. 34 ECV).

Respecto al tema concreto de las relaciones entre la Comunidad autónoma y el sector público estatal, el artículo 12.7 EV, con no buena expresión, sanciona escuetamente que la Comunidad «tendrá *participación* en el sector público estatal en los casos y actividades que proceda». Un tema éste que, en términos mucho más decantados, abordó igualmente el artículo 53 EC: la Comunidad autónoma —dice— «*de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos [...] y las empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso*». Una solución que aparece también reiterada

en otros textos estatutarios: así, aluden también a las empresas estatales que por su *propia naturaleza* no sean transferibles a las Comunidades autónomas el artículo 57.3 *in fine* EAr, el artículo 42.1 ECL, etc.

El texto del EC y de los que se expresan en análogos términos tiene un inequívoco significado. Como puede verse, no cierra, sino muy al contrario, la posibilidad de transferencia del sector público estatal al de las Comunidades autónomas. Si se reconoce que dentro de las empresas públicas estatales las hay que *por su naturaleza* no son transferibles a las Comunidades autónomas, y éstas, en tales casos, pueden designar en aquéllas sus representantes, ello supone reconocer también que hay otras empresas que sí son transferibles: posibilidad que estatutariamente se condiciona utilizando los mismos términos —«que por su propia naturaleza»— que el artículo 105.2 CE emplea en relación con la transferencia o delegación a las Comunidades autónomas de facultades de titularidad estatal.

La participación de las Comunidades autónomas en la gestión del sector público estatal se concreta, básicamente, en la presencia de aquéllas en los consejos de administración de las distintas empresas públicas estatales. Fórmula de participación que, prácticamente, se ha generalizado en la mayor parte de los Estatutos (artículo 30.2 EG; art. 18.2 EAn; art. 34.2 ECV; art. 53.1 ECM; art. 57.3 EAr; art. 42.1 ECL, etc.). De todos modos, en la práctica, no pasa de ser una pura declaración formal. Es obligado reconocer que no habiéndose publicado hasta el presente las leyes o normas del Estado que, como se ha recogido, son las que han de regular tal participación, ésta ha carecido hasta el momento de relevancia y operatividad: ninguna relación medianamente consistente se ha establecido hasta ahora entre el sector público estatal y las correspondientes Comunidades.

Excepción a lo que acaba de decirse es el supuesto del Principado de Asturias. Su propio Estatuto, muy consciente del significado que en esa región tiene el sector público estatal, regula el tema con muy singulares matices. También en términos que lo hacen ya directamente operativo. El planteamiento de carácter general que ha quedado señalado lo recoge también, como es lógico, el EAst: constitución del sector público de la propia Comunidad (art. 10.1.j) y participación en los órganos de administración de las empresas públicas estatales en los términos y número que establezca la legislación del Estado (art. 19.1). Ahora bien, lo completa con dos notas muy significativas.

En *primer* lugar, sancionando de modo reiterado la obligada intervención de la Comunidad autónoma en la implantación, desarrollo y gestión del sector público estatal; también, estableciendo la posibilidad de que el Principado de Asturias elabore y remita al gobierno informes o propuestas referentes a la gestión del sector público estatal sobre «su incidencia en la socioeconomía de la región», que deben dar lugar a resoluciones motivadas del gobierno o de los organismos o entidades titulares de la participación estatal en dichas empresas. Posibilidad ésta que recoge el EAst, que aparece prevista también en el artículo 19.3 EAr y que igualmente sanciona el artículo 62.2 ECan. Además, la Comunidad autónoma del Principado (art. 13.2 EAst.) deberá participar también en la planificación y ordenación de la actividad económica referente a los programas genéricos que elabore el Estado para la implantación en Asturias de nuevas empresas (art. 13.i.2).



Participación directa de la Comunidad autónoma que, obviamente, resulta mucho más operativa e intensa que la que recogen otros textos estatutarios y la que con carácter general permite el artículo 131 CE.

El *segundo* extremo a notar es que la participación de la Comunidad de Asturias en los órganos de gobierno de las empresas públicas estatales, con independencia de que igualmente se remita a lo que la legislación del Estado pueda establecer en su momento, aparece ya sancionada de modo operativo en la disposición transitoria séptima del Estatuto. Ésta señala que, de modo inmediato, «el Principado de Asturias *propondrá*, de entre personas de reconocida capacidad para el cargo, tres de los miembros de cada uno de los consejos de administración de las empresas Hunosa y Ensidesa. La fórmula ha conducido en la práctica a que las propuestas que a tal fin realiza la Comunidad son asumidas por el Instituto Nacional de Industria, que designa entre los representantes de su propio capital en las referidas sociedades a las personas que la Comunidad señala.

Las dos notas que recoge el EAst sobre la participación de la Comunidad en el sector público estatal se han concretado en la ley 7/1983 de 6 de octubre del Principado de Asturias. Este texto, comienza por justificar las peculiaridades que sanciona, atendiendo precisamente las razones señaladas sobre la importancia que en esa Comunidad tiene el sector público estatal:

«El Principado de Asturias —dice su exposición de motivos— presenta como característica singular, respecto del resto de Comunidades autónomas que configuran el mapa autonómico del Estado, el rasgo diferenciador, desde el punto de vista socio-económico, de su fuerte dependencia de las empresas públicas de titularidad estatal con implantación en su territorio. De ahí que la región asturiana resulte singularmente afectada por cualquier decisión que repercuta en la actividad de estas empresas.»

Se trata de institucionalizar la que se califica de «variable regional» en la gestión del sector público estatal. En consecuencia, esta ley pretende, de modo principal, regular el procedimiento para alcanzar la coordinación y la correspondiente unidad de criterio en la actuación de los representantes de la Comunidad autónoma en la gestión del sector público estatal (art. 1). Una tarea que se concreta orgánicamente a través de la correspondiente comisión (art. 3), cuya función es la de llevar a cabo «la propuesta, no imperativa, de los criterios que, dentro de los objetivos marcados por la política económica general, ha de presidir la actuación de los miembros de los órganos de administración de las empresas públicas de titularidad estatal designados a propuesta del Principado de Asturias, en orden a la adecuación, proposición y defensa de los intereses de la Comunidad autónoma» (art. 4). La referida comisión es también el órgano de la Comunidad a través del que se ha de realizar la intervención que, como preveía el Estatuto, debe llevar a cabo aquélla en los planes de actuación y en la gestión del sector público estatal de Asturias.

4. La ordenación del sector público llevaba a cabo por algunas Comunidades autónomas: alcance y significado; en especial, la ley sobre la Administración institucional de la Comunidad de Madrid y el Estatuto de la empresa pública catalana.

Algunas referencias también sobre la ordenación que de su propio sector público han llevado a cabo ya algunas Comunidades autónomas. El tema es ciertamente distinto del que considera la citada ley del Principado de Asturias que, según se vió, se refiere a las relaciones entre esta Comunidad autónoma y el sector público estatal. Ahora se trata de referir cómo en algunas Comunidades autónomas, si bien a niveles distintos y con muy diferente alcance, se ha llevado a cabo ya el establecimiento y regulación de su propio sector público. Un tema, sobre el que, un tanto por vía de síntesis, puede ser de interés recoger los rasgos más principales que caracterizan su planteamiento.

En *primer* lugar, señalar que en los supuestos en que las Comunidades autónomas han regulado ya su sector público con carácter general, se ha mantenido, en principio, el esquema conceptual establecido en los artículos 4.1.b) y 6 LGP. En este ámbito, pues, el concepto de empresa pública es igualmente referible tanto a personificaciones públicas de carácter comercial, industrial financiero o análogo, como a sociedades mercantiles o entidades públicas que, actuando en el sector económico, han de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado. Así se establece en las leyes regionales que han regulado el tema (art. 4 y 6 de la ley 5/1983 de 19 de julio de la Hacienda pública de la Comunidad autónoma de Andalucía; art. 6 y 7 de la ley de 3 de abril de 1984 sobre Gestión económica y financiera pública de Galicia; art. 4, 58 y ss. de la ley de 19 de enero de 1984 reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid; art. 5 de la ley de 13 de junio de 1984 de Hacienda pública de la Generalitat valenciana; art. 4 de la ley de 21 de diciembre de 1984; art. 4 y 5 de la ley de 11 de diciembre de 1984 de la Hacienda pública de la Comunidad autónoma de Canarias, etc.). En todos estos textos —nótese bien, en su mayoría, también, de carácter financiero— y en los propios términos de la LGP, cuyo esquema siguen muy de cerca, se sanciona un concepto ambivalente y heterogéneo de empresa pública que comprende tanto personificaciones públicas como sociedades jurídicas privadas.

En *segundo* término, y es dato fundamental a considerar, la gestión por las Comunidades autónomas de algunos de los servicios transferidos por el Estado, muy frecuentemente, no se ha atribuido a órganos de la Administración autonómica en su sentido propio, sino a organismos o entidades descentralizadas configurados con frecuencia como empresas públicas. Diríase que la vista de la experiencia precedente en el ejercicio de esas funciones por la Administración del Estado, al ser asumidas por las Comunidades autónomas, se ha acudido para su gestión a la fórmula más operativa y flexible de la empresa pública. En definitiva, un testimonio más de la «huida» por parte de la Administración pública de las fórmulas jurídico-administrativas. La solución la encontramos enunciada y, en ocasiones, desarrollada, en algunas leyes de distintas Comunidades autónomas. El ejercicio de determinadas funciones administrativas en su más propio sentido se

atribuye, en concreto, a organizaciones diferentes que sin embargo, se configuran como empresas públicas: así, por ejemplo, el artículo 7 de la ley de 23 de julio de 1984 de Reforma agraria de Andalucía que lleva a cabo la creación del IARA; el artículo 7 de la ley de 20 de diciembre de 1984 sobre Régimen de abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad autónoma de Madrid; la ley de 4 de marzo de 1983 de creación del Instituto Regional de Andalucía; la ley de 10 de mayo de 1984 de creación del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Comunidad valenciana, etc. Se trata, como puede verse, de empresas públicas que se establecen legalmente y a las que se encomienda el ejercicio de auténticas funciones administrativas. En otras ocasiones, el tema no se plantea en relación con una empresa concreta, sino que se formula en términos generales: así se deducía ya, por ejemplo, de la ley de Presupuestos de 1984 del Parlamento de Cataluña que enuncia expresamente los entes y organizaciones que constituyen *el sector público* de la Generalidad; entre ellos, se incluyen tanto distintos Institutos de naturaleza pública como diferentes sociedades mercantiles. Una referencia que es preciso complementar con lo establecido en distintas leyes posteriores (así, por ejemplo, entre otras, las de 14 de enero, 16 de abril y 14 de mayo de 1985, todas ellas del Parlamento catalán). En todo caso, y con carácter general, debe insistirse en la inequívoca tendencia a que el sector público regional se concrete en empresas, aún con forma mercantil, a las que de una u otra forma es referible el ejercicio de funciones públicas. Es ésta la nota predominante de su actuación, más que la producción de bienes y servicios para su introducción en el mercado. Muy expresivas son en tal sentido, por ejemplo, la ley del Parlamento de Cataluña de 30 de mayo de 1983, por la que, con forma mercantil, se autoriza la constitución del Centro Informático de la Generalidad de Cataluña cuyo objeto social «es la prestación de servicios informáticos a la Administración y a las empresas públicas» de esa Comunidad autónoma y cuyos estatutos sociales serían aprobados por Decreto de 30 de agosto de 1983; también los Decretos del Gobierno vasco 200/1983 sobre creación de la Sociedad anónima pública, Sociedad Vasca de Turismo, de 20 de diciembre de 1982 y de 5 de diciembre de 1983, igualmente del Gobierno vasco, modificados en 1986, por los que se crean las sociedades anónimas de Aparcamientos Disuasorios de Camiones de Vizcaya y Guipúzcoa, respectivamente.

En *tercer* lugar, hay que señalar igualmente que en el ámbito del sector público regional juegan con toda lógica un significativo papel las entidades, sociedades o institutos de desarrollo y fomento de la actividad económica. Las fórmulas empleadas son distintas. En algunos supuestos se trata de empresas públicas que *directamente* llevan a cabo una determinada actividad económica; en otras ocasiones, se trata de establecer la organización correspondiente con la finalidad de que pueda crear distintas sociedades mercantiles, siendo éstas las que directamente operan en el ámbito económico; en otras, por último, de constituir un sistema de auxilio a las empresas privadas mediante la participación en ellas del sector público regional. Las realizaciones habidas sobre ello son realmente muy numerosas. Así, en el Principado de Asturias, la ley de 9 de agosto de 1983; en la Comunidad de Murcia, la de 8 de junio de 1984; en la de Madrid, la ley de 13 de junio de 1984; en Castilla-La Mancha, la ley de 29 de enero de 1985, etc. En otras

ocasiones, y sin perjuicio de lo que acaba de señalarse, se han constituido ya, incluso mediante ley, distintas sociedades concretas con la finalidad dicha de promoción del desarrollo regional: ley de 3 de marzo de 1983 de creación de la Sociedad para la Promoción y Reversión económica de Andalucía; ley foral de Navarra de 2 de enero de 1984 de creación de la Sociedad de Desarrollo de Navarra, etc.; ley 9/1986 de 7 de noviembre del Principado de Asturias por la que se autoriza la constitución de una empresa de servicios agrarios; ley 4/1987 de 8 de abril por la que se crea la Sociedad de Fomento industrial de Extremadura, etc.

En *cuarto* lugar, cabe señalar también que hay referencias expresas al correspondiente sector público regional en algunas leyes sobre organización de Radio y Televisión: la gestión del servicio se prevé, precisamente, a través de las correspondientes empresas públicas. Así, por ejemplo, en la ley de la Comunidad de Madrid de 30 de junio de 1984; en la de la Comunidad valenciana de 4 de julio de 1984; en la de Galicia de 11 de julio de 1984; en la de Canarias de 11 de diciembre de 1984; en la de Baleares de 22 de mayo de 1985; en la del Principado de Asturias de 20 de noviembre de 1986, etc.

La extensión y amplitud de la actividad estrictamente industrial de las Comunidades autónomas varían considerablemente de una a otra. En relación con tal tipo de actividades, el sector público de aquéllas se ha establecido básicamente, aunque no de forma exclusiva, a través de la adquisición de participaciones patrimoniales de empresas ya existentes, con frecuencia en situación de crisis. Actividades, además, de lo más heterogéneo: explotación de bodegas y de manantiales de aguas minerales; industrias químicas; establecimientos hoteleros y promociones urbanísticas; explotaciones energéticas, de gas o de hidrocarburos, etc. Hay que notar también que, en algunas ocasiones, los propios Estatutos establecen expresamente los principios de ordenación del sector público de la Comunidad. Lo más frecuente, sin embargo, es que, como se ha dicho, se limiten a prever simplemente la creación del sector público propio de la Comunidad. No obstante, hay algunos supuestos en que se recogen algunas mayores precisiones: así el artículo 42.2 ECL sanciona expresamente el principio de reserva legal para la constitución de las empresas públicas, cualquiera que sea la forma que adopten; también, el artículo 53.2 CM que preceptivamente obliga a encuadrar la gestión del sector público de la Comunidad en un programa anual de actuaciones del mismo, «cuyas líneas generales estarán coordinadas con la actividad presupuestaria anual».

Hay que señalar, por último, que la creación y establecimiento del sector público se ha llevado a cabo en cada Comunidad de forma un tanto saltuaria. No ha respondido en principio, a una ordenación global y conjunta. En la mayor parte de los casos, cuando ésta ha llegado, ha sido a través de las correspondientes leyes de Hacienda pública que, en principio, y con las variantes que se quiera, no han hecho sino acoger las soluciones de la LGP. La inclusión y el tratamiento sistemático del sector público regional en las leyes señaladas, realza también en este ámbito sus aspectos financieros; también, los de su control y fiscalización.

Éstos son, a grandes rasgos, los trazos más importantes y característicos, en algunos aspectos comunes, a los que responde la ordenación del sector público rea-

lizada ya en algunas Comunidades. De todos modos, y sin ningún afán de exhaustividad, debe notarse que hay dos supuestos muy singularizados, los que ofrecen la Comunidad de Madrid y la de Cataluña, que por sus peculiaridades deben referirse con cierto detalle.

En el primero de ellos, la ley de 19 de enero de 1984 sobre la Administración institucional en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en la precedente ley de Gobierno y Administración de la misma Comunidad, lleva a cabo la ordenación de las entidades de carácter institucional. Sigue muy de cerca la pauta de la LEEA: explícitamente asume la conocida tipología de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo (art. 4.2) y también la de las llamadas empresas públicas. Es ilustrativo lo que sobre ello recoge la exposición de motivos; evidencia lo que acaba de indicarse acerca de cómo el citado texto se mantiene muy próximo a las pautas establecidas en la legislación estatal. Se dice así:

«La creación regula las empresas públicas de la Comunidad cuya creación suele ser especialmente necesaria en la actividad económica por la utilidad que supone en la misma acogerse a un régimen de actuaciones de derecho privado. Pero si su actuación escapa a una determinada rigidez pública, no se puede olvidar que, por una parte, son fondos públicos los que sirven de base a esas empresas y, por otra, y de acuerdo con el artículo 63.2 del Estatuto de autonomía, que las líneas generales de actuación del sector público económico deben ir coordinadas con la actividad presupuestaria anual. En consecuencia, la ley establece las líneas de dicha coordinación con remisión a la ley general Presupuestaria y, por otra parte, el sometimiento de las antedichas empresas al régimen de la contabilidad pública y al control parlamentario.

»Dentro de la categoría de empresas públicas, la ley distingue las de personalidad privada, constituidas como sociedades anónimas, de las que tienen personalidad de derecho público, sin que ello sea óbice a que su régimen de actuación se someta al derecho privado.»

Especial hincapié se hace en la actuación planificada que deben llevar a cabo las empresas públicas de la Comunidad: su gestión se formula también en conexión con las correspondientes previsiones presupuestarias (art. 59). Así, y con carácter general, se señala que:

«La actuación de las empresas públicas se inspirará en principios de eficacia, productividad, economía y rentabilidad social. Sus objetivos sociales deberán ser expresamente definidos en los instrumentos de planificación de las empresas y su incidencia en los resultados tendrá el carácter de carga impropia a los efectos de, tras la evaluación periódica de su importe, servir para determinar las dotaciones públicas que hayan de subvenir a dichas cargas» (art. 58.2).

Ordenación de las empresas públicas de la Comunidad de Madrid en el marco de la ley reguladora de su Administración institucional. Junto a ello hay que recoger igualmente la ley 1/1985 de 29 de marzo del Parlamento catalán sobre el «estatuto de la empresa pública catalana». Este texto ofrece el interés de ser el único que, hasta ahora, tal y como reza su título, aborda de forma específica el

tratamiento global y sistemático del sector público en la citada Comunidad.

La ley se dicta en cumplimiento de las previsiones establecidas en ley de Finanzas públicas de la Generalidad de 12 de julio de 1982. Muy cumplidamente se razona sobre el doble aspecto que presentan las empresas públicas: junto a las de carácter mercantil, que actúan principalmente en el ámbito de la producción, la fórmula de las empresas públicas se adopta también para la gestión de algunos de los servicios públicos transferidos a la Comunidad. En tal sentido, la exposición de motivos expresa de forma muy concisa la problemática fundamental que, en concreto, se considera sobre este punto.

«La dinámica de las funciones asumidas por la Generalidad y, a veces, la misma estructura de las transferencias han determinado la creación de entidades con personalidad jurídica propia cuya finalidad es la gestión de servicios públicos o la realización de operaciones económicas relacionadas con las funciones de la Generalidad. Se hacía necesario dar a este fenómeno una regulación específica en el ámbito del artículo 10.1.1) del Estatuto, con criterios propios que permitieran el equilibrio entre la flexibilidad determinante de la eficacia de la actuación y la vinculación directa o indirecta de estas entidades al mundo público y, por tanto, el mantenimiento del control de los poderes públicos sobre su actividad. Esta tarea no podía ser directamente cumplida por la Ley de Finanzas públicas, y por eso la Disposición final segunda de su articulado promueve la redacción de un estatuto de la empresa pública.

»La presente ley, partiendo del hecho mismo de que la empresa pública pertenece a la Generalidad, la define mediante los elementos básicos: uno de carácter material, como lo es la gestión de servicios de contenido económico, industrial o financiero, y el otro de carácter formal, la utilización de formas de derecho privado. Estos dos elementos le permiten diferenciar la empresa pública de los organismos autónomos que desarrollan una actividad estrictamente administrativa, porque entiende que a estos últimos corresponde aplicarles las normas que regulan, en general, la actividad de la Administración pública.»

El esquema de esta ley sigue también muy fielmente el que contiene la LGP. Hay, sin embargo, algunas notas diferenciadoras que deben señalarse. Así, la posibilidad de que las empresas públicas con forma jurídica privada sean no sólo de carácter mercantil, sino también civil. También, la introducción de un concepto del mayor interés, cual es el de sociedades vinculadas, con el que viene a superarse el criterio de la estricta participación patrimonial mayoritaria, que es el que la LGP establece para que las sociedades mercantiles puedan considerarse empresas públicas. Junto a ello, es también relevante el que la ley (art. 2) establece explícitamente los principios a los que las empresas públicas deben ajustar su actuación. Se dice así que:

«Deberán inspirarse en criterios de rentabilidad, economía y productividad, aplicadas de acuerdo con los objetivos que les son fijados por los órganos correspondientes y bajo el principio de no discriminación respecto al sector privado.»

Se trata de plantear expresamente el *status* de las empresas públicas en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE), sin criterios diferenciadores ni en uno

ni en otro sentido. No se excluye, sin embargo —es obligado considerarlo—, que habida cuenta la funcionalidad de las empresas públicas, deban asumir en ocasiones actuaciones en cierto modo externas a la propia empresa, si se quiere, de carácter en cierto modo político. Esta posibilidad, lógica, que necesariamente hay que considerar, es expresamente contemplada en el artículo 2.2 de la ley. Con excelente buen sentido y valorándose las consecuencias que en tal caso se pueden derivar para las empresas, se señala que:

«La imposición de obligaciones de servicio público o de objetivos de interés social que comporten una minoración de los ingresos de explotación o un aumento de los costos de producción *serán objeto de evaluación* económica en cada ejercicio a fin de consignar en los Presupuestos de la Generalidad las dotaciones compensatorias necesarias.»

El desarrollo del Estatuto de la empresa pública catalana ha dado lugar ya a la constitución de distintas empresas: Sociedad Agrícola Experimental, S.A., Forestal Catalana, S.A., etc.; también en 1988 a la de tres empresas mercantiles, filiales de la Corporación Catalana de Radio y Televisión. Hay que señalar también que por Decreto legislativo 5/1986, de 25 de diciembre, la Generalidad ha llevado a cabo la adaptación del citado Estatuto de la empresa pública catalana a la legislación de la CEE.

Se trata pues de garantizar la gestión de la empresa en cuanto tal, de acuerdo con criterios propios. En todos aquellos supuestos, tan frecuentes, en los que a las empresas públicas se les encomiendan actuaciones extraempresariales, causa, por lo general la más común, del déficit del sector público, deben establecerse con carácter obligatorio las correspondientes transferencias compensatorias.

Unas últimas consideraciones pueden ayudar a valorar, en su conjunto, el alcance que hasta el momento presenta el sector público de las Comunidades autónomas. No conozco existan estudios específicos en tal sentido; en cualquier caso, habrán de asumir una perspectiva necesariamente empírica y particularizada. El fenómeno es desde luego nuevo. No obstante, presenta ya mucha mayor consistencia de lo que aparentemente pudiera parecer. Nótese que el 31 de diciembre de 1985 las Comunidades autónomas tenían participación en 234 sociedades mercantiles y en 100 de ellas era mayoritaria (Ya, 12 de agosto de 1987). Cifras que, en sí mismas, resultan de por sí expresivas y pueden ayudar a dimensionar en sus justos términos el papel del sector público de las Comunidades autónomas.

